Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Zitting 1977–1978

14 184

# Vervanging van kinderaftrek van de loon- en inkomstenbelasting door verhoging van kinderbijslag ingevolge de Kinderbijslagwet voor loontrekkenden en de Algemene Kinderbijslagwet voor het vierde kalenderkwartaal van het jaar 1978 en voor het kalenderjaar 1979

Nr. 11

## NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 31 mei 1978

In de memorie van antwoord d.d. 21 april 1978 hebben wij onze plannen ontvouwd met betrekking tot de herstructurering in drie fasen van de kinderbijslag en de kinderaftrek. Wij zijn de leden van de Tweede Kamer bijzonder erkentelijk voor hun snelle reactie hierop, neergelegd in het eindverslag d.d. 30 mei 1978. Hoewel het wetsontwerp alleen betrekking heeft op de eerste fase had de memorie van antwoord een wijdere strekking (ook tweede en derde fase) hetgeen ook met het eindverslag het geval is. Voor zoveel mogelijk zullen wij in deze nota de drie fasen in onze beschouwingen betrekken, evenwel in de wetenschap dat de behandeling van het wetsontwerp betreffende de tweede fase nog niet aan de orde is en voorts dat de derde fase nog niet is geconcretiseerd.

### ALGEMEEN

De instemming met het wetsontwerp die de leden van de P.v.d.A.-fractie betuigen, stellen wij op prijs. Deze leden betreuren de opgetreden vertraging van twee jaar en informeren naar de reden van de laatste drie maanden van die vertraging. In deze drie maanden diende een belangrijk stuk beleid te worden ontwikkeld, inclusief de tweede fase. Wij wijzen in dit verband de term «vertraging» dan ook van de hand en kunnen ons voorstellen dat anderen zullen willen spreken van een snelle beleidsvoorbereiding.

De leden van de C.D.A.-fractie brengen in herinnering dat zij thans bijna twee jaar geleden wezen op de duidelijke samenhang tussen ombuigingen op het terrein van de kindervoorzieningen en andere ombuigingsmaatregelen in de sociale-zekerheidssector. Zij vragen zich af of de redelijkheid van *een kb/ka-operatie nog in dezelfde mate aanwezig is; daarbij lijkt een kleiner* bedrag aan noodzakelijke ombuigingen hun overigens niet aannemelijk. Zij achten het gewenst, dat nog voor de openbare behandeling duidelijkheid zal bestaan omtrent de totale ombuigingsoperatie. Ook de leden van de fractie van de P.P.R. huldigen deze opvatting.

Wij hebben begrip voor de wens van deze leden. Ook wij achten, evenals de leden van de C.D.A.-fractie, een kleiner bedrag aan noodzakelijke ombuigingen met betrekking tot de kb/ka niet aannemelijk, sterker nog: vrijwel uitgesloten. Er wordt naar gestreefd het totaal van het ombuigingsbeleid medio juni ter kennis van de Tweede Kamer te brengen.

Gezien de omstandigheid dat het vrijwel uitgesloten is dat de kb/ka in mindere mate zou moeten bijdragen tot de ombuigingen, betreuren wij het dat de leden van de fractie van de P.P.R. thans geen definitief standpunt met betrekking tot dit wetsontwerp willen innemen.

De leden van de fractie van de V.V.D. vangen hun beschouwingen aan met een principieel betoog dat in eerste instantie uitmondt in de conclusie dat het krijgen van kinderen een onderwerp van keuze is geworden, en dat individuen in principe zelf de verantwoordelijkheid voor deze keuze dragen. Daarbij is het vanzelfsprekend dat financiële mogelijkheden aanwezig moeten zijn om het de individuen mogelijk te maken die verantwoordelijkheid te dragen. Zonder dat immers is die verantwoordelijkheid, die vrije keuze, slechts schijn. Mèt deze leden zijn wij van mening, dat de financiële verantwoordelijkheid van de ouders tot uitdrukking dient te komen in de omstandigheid dat de kinderbijslagen slechts een deel van de kosten van kinderen dekken.

Deze leden menen dat bij het vaststellen van de kinderbijslagen vooral gelet dient te worden op het leeftijdseffect, het rangorde-effect en het minimumnormeffect. Wij merken hierbij op dat in het huidige stelsel met name rekening wordt gehouden met het rangorde-effect en een minimumnormeffect. Voor wat betreft het leeftijdseffect in combinatie met het rangorde-effect mogen wij verwijzen naar de desbetreffende beschouwingen in de memorie van antwoord (blz. 11 en 12).

De leden van de fractie van D'66 hebben bezwaren tegen verhoging van het draaipunt naar f 40 000. Wij zijn het met deze leden eens, dat hierdoor in 1979 het voordelig saldo van de eerste fase minder groot wordt. In 1981 is dit echter niet het geval.

Wij betreuren het dat de leden van de fractie van de S.G.P., ondanks hun positieve waardering voor een verhoging van het draaipunt, hun bezwaren houden tegen het wetsontwerp. In antwoord op een vraag van deze leden delen wij mee, dat uit het gestelde op blz. 8 van de memorie van antwoord mag worden afgeleid dat ons beleid in dit opzicht neutraal is.

De leden van de fractie van de C.P.N. hebben bezwaren tegen «de geleidelijke afbouw van de Kinderbijslagwet». Wij menen dat onze voorstellen die geleidelijke afbouw niet inhouden.

## DE EERSTE FASE

### Het karakter van het voorstel als «besparing»

De leden van de C.D.A.-fractie menen dat wij wat lichtvoetig voorbij zijn gegaan aan de door hen in het voorlopige verslag gemaakte opmerkingen over het karakter van het voorstel als «besparing». Onderkent de Regering, zo vragen zij, de mogelijkheid dat de belastingdrukstijging kan leiden tot hogere arbeidskosten door middel van een afwentelingsproces of acht zij de kans daarop te verwaarlozen? Wij menen dat dit laatste inderdaad het geval is. Doordat voor inkomens beneden het draaipunt f 40 000 in de vorm van opslagen op de kinderbijslag, zelfs enige overcompensatie plaatsvindt van het verlies aan inkomen door hogere belastingen, ligt het tegenovergestelde meer in de rede.

Deze leden informeren met verwijzing naar hun standpunt in het voorlopige verslag op het voorliggende wetsontwerp (blz. 25/26) of voor compensatie in het kader van de tweede fase f 120 mln. beschikbaar komt. Wij menen, dat het bedrag aan eventuele compensaties niet behoort te worden gekoppeld aan dit bedrag van f 120 mln. Zoals wij reeds in de memorie van antwoord vermeldden, zullen, met inachtneming van de eisen die het totale ombuigingspakket stelt, hieromtrent zo nodig aanvullende voorstellen worden gedaan. In antwoord op de vraag van deze leden hoe de «besparing» van f 300 mln. tot uitdrukking zal komen in de lastenverlichting delen wij mede, dat deze middelen ten goede zullen komen aan 's Rijks schatkist en derhalve niet zullen leiden tot premieverlichting.

De leden van de fractie van de V.V.D. is het een raadsel hoe het integratievoorstel gepresenteerd kan worden in het kader van de op handen zijnde ombuigingsoperatie. Volgens deze leden leidt de uitvoering van de eerste fase namelijk tot een stijging in de collectieve druk met ruim 0,5% in 1981. De tweede fase zou wel een bijdrage leveren tot de totale ombuigingsoperatie. Ook de fractie van DS'70 vraagt zich af in hoeverre de belastingverhoging in de eerste fase past in de ombuigingsoperatie.

In antwoord hierop zouden wij er allereerst op willen wijzen dat de problematiek van de ombuigingen hierin gelegen is dat – onder de randvoorwaarden van de verminderde economische groei en de grenzen ten aanzien van het financieringstekort – een beleid gevoerd kan worden, gericht op de vermindering van de werkloosheid en ondersteuning van de ontwikkeling van de koopkracht.

Het standpunt van de leden van de fracties van V.V.D. en DS'70 dat de integratie van kinderaftrek en kinderbijslag leidt tot belastingverzwaring is naar de mening van de Regering juist. In de memorie van antwoord wordt dan ook gesproken van «een belastingmaatregel» en van «een vermindering van beschikbaar inkomen in de vorm van meer belasting». Wel is het zo dat tegenover deze vermindering in beschikbaar inkomen ook een vermeerdering van beschikbaar inkomen staat en wel in verband met de verhoging van de kinderbijslagen. Zoals bekend resulteert een en ander in positieve inkomensmutaties voor inkomens beneden het draaipunt van f 40 000 en negatieve mutaties voor inkomens boven f 40 000. Waar wij wezen op de doelstellingen van deze operatie ter zake van werkloosheid en koopkracht, valt te constateren dat het integratievoorstel lastenverlichting gericht op de verwezenlijking van deze doelstellingen mogelijk maakt. De wijze waarop de hiervoor benodigde middelen worden gevonden is tegelijkertijd niet in strijd met deze doelstellingen, wat – in antwoord op de vraag van het lid van de fractie van DS'70 – wel het geval zou zijn geweest bij vrijmaking van middelen via aardgasprijsverhoging. Met deze uiteenzetting is tevens de vraag van de leden van de fractie van de V.V.D. met betrekking tot het terugsluizen van het voordelig saldo beantwoord.

**Fiscale aspecten**

Met betrekking tot de principiële bezwaren van de leden van de fractie van de V.V.D. tegen de volledige afschaffing van de kinderaftrek als onderdeel van de voorgenomen integratie van kinderbijslag en kinderaftrek merken wij het volgende op. Vooropgesteld moet worden dat wij onderschrijven dat het als uitvloeisel van het draagkrachtbeginsel als fundament van het belastingstelsel past rekening te houden met het hebben en verzorgen van kinderen. De mate waarin bij de belastingheffing met het hebben en verzorgen van kinderen als draagkrachtverminderende factor wordt rekening gehouden, is naar onze mening echter een te bespreken zaak. De omvang van de belastingvrijdom van de met de zogenaamde opslag verhoogde kinderbijslag is in dit opzicht van belang en wij menen dat die omvang niet zodanig is dat het draagkrachtbeginsel opzij wordt gezet. Wel is het zo dat er sprake is van een beperking op het punt van de kinderaftrek. Deze leden wijzen erop dat horizontaal vergeleken de gezinsinkomens sterker achteruitgaan naarmate er meer kinderen in het geding zijn. Dit karakteriseert de maatregel echter nauwelijks: de inkomenseffecten als gevolg van de vervanging van de restantkinderaftrek zijn immers vooral verbonden aan de vervanging van de restant-kinderaftrek voor het eerste kind en in mindere mate voor het tweede en het derde kind. Voor de daarop volgende kinderen heeft de maatregel geen enkel effect.

Achter de stelling van deze leden en de leden van de S.G.P.-fractie dat er geen betere weg is voor de ouders om de financiële verantwoordelijkheid voor hun kinderen te beleven dan via het draagkrachtbeginsel in de belastingheffing, zetten wij een vraagteken. Voor de belastingheffing is op het punt van de financiële verantwoordelijkheid van ouders voor hun kinderen

slechts een passieve rol in de zin van «geen belemmeringen opwerpend» weggelegd. Deze verantwoordelijkheid moet primair worden gedragen door middel van het eigen inkomen en de kinderbijslag.

Op de vraag van de aan het woord zijnde leden of het kabinet alsnog aanleiding zou kunnen vinden te overwegen het principe van de kinderaftrek in ons belastingstelsel op enigerlei wijze te handhaven kan gezien het vorenstaande worden geantwoord dat het principe van de kinderaftrek in ons belastingstelsel niet wordt verlaten. In zoverre er sprake is van belastingvrijdom van kinderbijslag is er (materiële) kinderaftrek aanwezig. Voor de kinderaftrek voor het vierde en volgende kind is de situatie reeds thans zo dat die aftrek alleen tot uitdrukking komt in de belastingvrijdom van de kinderbijslag.

De leden van de fractie van de P.P.R. vragen naar het oordeel van de Regering over het terugkeren naar een stelsel van belastbare kinderbijslagen. Kennelijk beogen zij te komen tot gedifferentieerde netto-kinderbijslagen naar inkomen door middel van de progressiewerking van de loon- en inkomstenbelasting. In de nota over het te voeren beleid ter zake van de collectieve voorzieningen en de werkgelegenheid[1] hebben de toenmalige bewindslieden reeds gesteld:

«De Regering is tot de conclusie gekomen dat een systeem van belastbare kinderbijslagen een aantal fiscale problemen geeft en te weinig flexibel is. In een zodanig systeem wordt de inkomensdifferentiatie in de netto-bijslagen immers bepaald door het tarief der inkomstenbelasting. Voorts zouden eventuele inkomenspolitieke maatregelen door middel van de belastingpolitiek in de toekomst kunnen worden bemoeilijkt. Maatregelen gericht op lage inkomens zouden de laagste inkomenstrekkers met veel kinderen niet bereiken, omdat deze een hoog fiscaal inkomen (incl. kinderbijslag) zouden hebben. Uit een oogpunt van flexibiliteit geeft de Regering dan ook de voorkeur aan een systeem van belastingvrije kinderbijslagen.».

Wij delen deze opvatting. Bovendien is naar onze mening de belastingheffing van de kinderbijslag onverbrekelijk verbonden met een stelsel van kinderaftrek, waardoor de door deze leden kennelijk beoogde inkomenseffecten worden geneutraliseerd. In dit licht bezien hebben de gevraagde berekeningen geen zin. Zou hierbij de wederinvoering van de kinderaftrek buiten beschouwing worden gelaten, dan is ons niet duidelijk hoe dergelijke berekeningen «voor elk der draaipunten» zouden moeten worden gemaakt. Bij belastbare kinderbijslagen is immers geen sprake van draaipunten, doch wordt de inkomensafhankelijkheid van de netto-kinderbijslagen bepaald door het progressieve belastingtarief.

Wij zijn er ons niet van bewust dat wij, zoals de leden van de fractie van de S.G.P. stellen, op blz. 4 van de memorie van antwoord principiële vragen hebben omzeild. Deze leden mogen uit de opmerking in de memorie van antwoord dat wij de kinderaftrek niet als een «belastinguitgaaf» beschouwen, inderdaad afleiden dat de functie van de kinderaftrek een andere is dan die van een directe uitgaaf. Het principiële onderscheid tussen kinderaftrek als integrerend bestanddeel van de belastingheffing naar draagkracht en kinderbijslag als onderdeel van sociale voorzieningen dat ook wij onderkennen, staat, dit ten antwoord op een vraag van deze leden, verwisselbaarheid qua inkomenseffect niet in de weg. In het onderhavige geval is er echter geen sprake van een dergelijke neutrale omzetting van kinderaftrek in kinderbijslag. Dit zou nl. een met het inkomen oplopende opslag op de kinderbijslag vergen.

Het lid van de fractie van DS'70 wijst op het verschil tussen het vrijlaten van een belastingvrije som bij loon- en inkomstenbelasting en het verstrekken van een al of niet belastingvrije kinderbijslag als een sociale toelage. In dat kader vraagt dit lid of het kabinet het denkbaar acht dat de belastingvrije sommen voor volwassenen worden afgeschaft en ten dele vervangen door een nieuwe sociale uitkering.

Deze vraag beantwoorden wij ontkennend in verband met de ver gaande repercussies van een zodanige maatregel en het feit dat een nieuwe sociale uitkering niet de noodzaak van een belastingvrije som voor volwassenen wegneemt. Deze belastingvrije som zou moeten worden gehandhaafd of tot uitdrukking komen in belastingvrijdom van een dergelijke sociale uitkering.

[1] Tweede Kamer, zitting 1975–1976, 13 951, nrs. 1–3, blz. 65.

**Inkomenseffecten; het «draaipunt»**

De leden van de fractie van de P.v.d.A. konden de redenering, dat bij een hoger draaipunt het effect op de rijksbegroting in 1981 gelijk zou zijn, niet volgen. Welke veronderstellingen liggen daaraan ten grondslag, zo vragen zij?

Zoals vermeld in een noot op blz. 2 van de memorie van antwoord is aangenomen dat het draaipuntinkomen van f 40 000 zich op gelijke wijze ontwikkelt als de ontwikkeling van de belastingvrije voet van de inkomstenbelasting. Daarmee blijft dit inkomen binnen de zogenaamde 32%-schijf. Voor het modale inkomen is aangenomen dat dit in 1981 geheel in de 32%-schijf is gegroeid.

De leden van de V.V.D.-fractie menen dat er bij de voorgestelde maatregel sprake is van bewuste inkomenspolitiek. Ook naar de mening van deze leden dienen de sterkste schouders de zwaarste lasten te dragen. Het ombuigingsbeleid mag toch niet inhouden dat sommigen «meer» ontvangen, zo stellen zij. Ook mogen de offers toch niet groter zijn voor gezinnen met meer kinderen, dan voor gezinnen met geen of weinig kinderen. Wordt zo niet op voorhand afbreuk gedaan aan de vereiste solidariteit als het op de werkelijke bezuinigingen aankomt? Zou het niet billijk zijn het draaipunt zo te leggen (f 50 000) dat het saldo voor het Rijk op nul uitkomt? In 1981 zal een draaipunt van f 40 000 weinig relevant meer zijn voor de middeninkomens. Overweegt de Regering om tot indexatie van het draaipunt over te gaan?

Zoals eerder gezegd zijn wij van mening dat de maatregel in 1981 f 300 mln. aan ombuigingen oplevert. De maatregel impliceert dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen hetgeen tot uitdrukking komt in een zekere mate van inkomensnivellering. Inkomensnivellering in het algemeen behoeft overigens niet te betekenen dat de laagste inkomensgroepen erop vooruit gaan. Dit nu vloeit in dit geval voort uit de systematiek van de maatregel. Dit zou kunnen worden voorkomen indien de integratie zodanig plaats zou vinden, dat daaruit kinderbijslagen zouden resulteren die met het inkomen toenemen. Een andere mogelijkheid is het draaipunt zeer laag te leggen, bij voorbeeld bij het minimumloon. In dat geval gaat niemand erop vooruit. Bij een hoger draaipunt wordt het «meer» voor de lagere inkomensgroepen «nog meer». Ons bezwaar tegen een hoger draaipunt (f 50 000) is dat in dat geval geen middelen vrijkomen.

Met betrekking tot het verschil in offers tussen gezinnen met meer kinderen en gezinnen met geen of weinig kinderen, merken wij het volgende op. Gezinnen zonder kinderen brengen door deze maatregel uiteraard geen offer. Zou het een criterium moeten zijn dat gezinnen zonder kinderen een offer brengen, dan zouden kinderbijslag en kinderaftrek buiten de ombuigingsoperatie moeten blijven. Algemene maatregelen op dit gebied zullen per definitie de grote gezinnen meer treffen dan de kleinere. Bij deze maatregel is dat in slechts zeer beperkte mate het geval, omdat zij alleen betrekking heeft op de eerste drie kinderen.

De Regering overweegt geen specifieke indexatie van het draaipunt. Overigens is het in de door de leden van de V.V.D.-fractie gegeven cijfervoorbeeld niet geoorloofd het bedrag van f 40 000 te vergelijken met de inkomensgroep van f 37 000 tot f 60 000 in 1981. Zoals vermeld in een noot op blz. 2 van de memorie van antwoord is voor de jaren na 1978 gerekend met aanpassing van de draaipuntinkomen van f 40 000 op basis van de ontwikkeling van de belastingvrije voet van de inkomstenbelasting. Deze aanpassing zou men als een vorm van indexatie kunnen beschouwen.

In antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de S.G.P.-fractie delen wij mede, dat wij het motief voor het verhogen van het draaipunt reeds in de memorie van antwoord hebben aangegeven.

De leden van de fractie van de P.P.R. constateren, dat het verleggen van het draaipunt naar f 40 000 geen grote verschillen in inkomenseffecten oplevert. Dit wordt veroorzaakt doordat thans een deel van de restant-kinderaftrek bij het draaipunt van het modaal inkomen van 29 900 zich niet in de

26%-schijf van het tarief van de inkomstenbelasting bevindt maar reeds in de 32%-schijf. De verschillen tussen bij voorbeeld de inkomenseffecten bij een draaipuntinkomen van f 40 000 en die bij een draaipuntinkomen van f 50 000 zijn groter dan die tussen f 29 900 en f 40 000 omdat in dat geval de kinderaftrek zich achtereenvolgens volledig in de 32%-schijf en volledig in de 40%-schijf bevindt. Wij menen dat de omvang van deze tariefschijven in relatie tot de verschillende inkomens moeilijk kan worden aangeduid als toevallige omstandigheid. Voor het verleggen van het draaipuntinkomen is alleen gekozen om, zoals in de memorie van antwoord is gesteld, de maatregel in zijn inkomenseffecten met name voor de middengroepen een geleidelijker karakter te geven.

In antwoord op desbetreffende vragen van de leden van de C.P.N.-fractie menen wij, dat het zo juist gegeven antwoord aan de leden van de fractie van de P.P.R. een goede illustratie is van de stelling dat door verschuiving van het draaipunt de inkomenseffecten voor middengroepen worden vertraagd. Wij menen, dat er ook op iets langere termijn geen sprake is van een onaanvaardbare aantasting van middengroepen. Met betrekking tot het rapport van de Nederlandse Gezinsraad, dat concludeert tot een gewenste verhoging van de kinderbijslagen, menen wij dat een dergelijke verhoging, gegeven de noodzaak tot ombuigingen in de sociale zekerheidssector, niet opportuun is.

Wij delen niet de mening van het lid van de fractie van de P.S.P., dat er ten aanzien van dit wetsontwerp (vanuit het oogpunt van nivellering) sprake is van een onlogische en onrechtvaardige opzet. Ombuigingsmaatregelen in de sector treffen immer specifieke groepen. Juist bij de kinderbijslagen is er sprake van een breed draagvlak. De Regering tracht in het totaal van de sociale sector een zo evenwichtig mogelijk ombuigingsbeleid te realiseren.

In antwoord op de vraag van het lid van de DS'70-fractie of wij bereid zijn een tabel te publiceren die de huidige kinderbijslag en kinderaftrek (voor werknemers en zelfstandigen, met een, twee of drie kinderen bij bij voorbeeld vijf verschillende jaarinkomens) vermeldt en de voorgestelde bedragen, merken wij het volgende op. Voor verschillende jaarinkomens zijn kinderbijslag en kinderaftrek gelijk. Overigens mogen wij erop wijzen, dat in bijlage 1 van de memorie van antwoord de inkomenseffecten zijn weergegeven van het voorstel op grond van het huidige wetsontwerp alsmede, en dit op verzoek van leden van de Kamer, de effecten bij alternatieve draaipunten. Op een vergelijking van gezinnen met en zonder kinderen zijn wij reeds ingegaan, zulks in antwoord op vragen van de leden van de fractie van de V.V.D. Een discussie omtrent gezins- en individueel inkomen achten wij in dit verband niet meer relevant nu de wet van inkomens afhankelijke kinderbijslagen is verlaten.

## HET VERBAND TUSSEN DE DRIE FASEN

De leden van de fractie van de P.v.d.A. citeren uit de memorie van antwoord de passage met betrekking tot de samenhang tussen eerste en tweede fase. Zij menen, o.i. terecht, dat het stemgedrag over het wetsontwerp (betreffende de eerste fase) geen uitsluitsel kan geven over de vraag of de opinie van de Regering omtrent de samenhang door haar mede-wetgever kan worden gedeeld. Wij gaan er evenwel vanuit dat uit de discussies in de Kamer zal blijken of een meerderheid deze samenhang onderschrijft. De vraag naar de politieke gevolgen die de Regering zou verbinden aan een weigerachtige houding van de Kamer met betrekking tot de tweede fase lijkt ons dan ook prematuur.

In antwoord op de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie of het beleidsmatig opportuun is de in de eerste fase optredende inkomensverbeteringen voor de lagere inkomensgroepen geïsoleerd te bezien, merken wij het volgende op. In zijn algemeenheid kunnen de negatieve effecten in de tweede fase enigermate worden gecompenseerd door de positieve effecten van de

eerste fase. Dit is zeer direct het geval ten aanzien van gezinnen met kinderen die op korte termijn de invloed ondervinden van de tweede fase. In gezinnen met jongere kinderen is sprake van een veel verder verwijderd verband, zo men wil een verband op termijn, waarbij men feitelijk niet kan «salderen». Op de door deze leden geopperde alternatieven zullen wij ter plaatse ingaan. Het ligt niet in ons voornemen eventuele financiële complicaties ingeval van invoering van een nieuw systeem van studiefinanciering op te lossen door maatregelen in de kinderregelingen die verband houden met leeftijdsgroepen die nog niet toe zijn aan onderwijsvoorzieningen waarvoor een dergelijk systeem zou gaan gelden.

De leden van de fractie van de V.V.D. zouden het op prijs stellen indien de eerste en de tweede fase alsnog gezamenlijk onderwerp van beraadslaging zouden vormen, opdat het «nemen» in de tweede fase gepaard zou kunnen gaan met het «geven» in de eerste fase. Waarom, zo vragen deze leden, zo'n haast met de eerste fase? De koopkrachtdoelstelling voor beneden-modalen maakt invoering van de eerste fase toch niet noodzakelijk? Deze leden verwijzen daarbij ook naar de door de Regering gestelde samenhang tussen eerste en tweede fase.

Op de samenhang tussen beide fasen – dit ook in antwoord op opmerkingen van leden van de fractie van de P.P.R. zijn wij reeds ingegaan in antwoord op vragen van de leden van de fractie van de P.v.d.A. Wij nemen aan dat eerste en tweede fase (zoals ook blijkt uit het eindverslag) gezamenlijk onderwerp van discussie zullen vormen in de Kamer. Daartoe is o.i. niet noodzakelijk, dat beide wetsontwerpen tegelijkertijd in behandeling komen. In antwoord op vragen van de leden van de fractie van het C.D.A. hebben wij reeds aangegeven dat er veelal een verwijderd verband bestaat tussen het «geven» in de eerste fase en het «nemen» in de tweede fase. Waarom zo'n haast met de eerste fase? Om twee redenen. In de eerste plaats hebben ombuigingsmaatregelen reeds te veel vertraging ondervonden en dient datgene wat op dit gebied kan gebeuren ook zo snel mogelijk te gebeuren. In de tweede plaats wil de Regering – zo enigszins mogelijk – de toezegging van de Minister-President, gedaan bij het debat over de regeringsverklaring, gestand doen.

Wij zien niet in, hoe de door deze leden beoogde procedure het inslaan van alternatieve wegen vergemakkelijkt. Waar deze leden voorstellen de bevriezing van de kinderbijslag voor het eerste kind, zonder een opslag, op het huidige niveau te handhaven, menen wij dat er sprake is van een misverstand. De kinderbijslag voor het eerste kind (exl. opslag) blijft bevroren in de eerste fase en zal in het kader van de derde fase opnieuw worden bekeken. Het halveren van de opslag voor het eerste kind doet afbreuk aan de ontwikkeling van de aanvullende kinderaftrek tot nu toe en doet derhalve o.i. afbreuk aan het draagkrachtbeginsel. Overigens mogen wij verwijzen naar het aan de leden van de fractie van het C.D.A. te geven antwoord (tweede aanvullende suggestie).

In antwoord op een desbetreffende opmerking van het lid van de fractie van DS'70 menen wij dat het onjuist is te stellen dat het kabinet nog niet weet wat het met de tweede fase voor ogen heeft. Het voorstel met betrekking tot de tweede fase is zeer concreet en zal binnenkort in de vorm van een wetsontwerp de Tweede Kamer bereiken. Het feit dat omtrent eventuele compensaties nog geen beslissing is genomen doet daar niets aan af.

## DE TWEEDE FASE

### Het vervallen van de inkomensafhankelijkheid

Het verkeugt ons dat de nieuwe beleidsvoornemens met betrekking tot de tweede en derde fase de bezwaren, die het vele leden van de fractie van het C.D.A. onmogelijk zouden hebben gemaakt hun stem aan dit wetsontwerp te geven, in belangrijke mate hebben weggenomen. Onze beleidsvoornemens

worden door deze leden inderdaad goed geïnterpreteerd: de aanvullende kinderaftrek vervalt indien en voor zolang er een voor ieder gelijke belastingvrije kinderbijslag van voldoende omvang wordt gegeven, omdat er in zoverre sprake is van een materiële kinderaftrek. De Regering ziet – dit ook in antwoord op de vragen van de leden van de fractie van de S.G.P. – inderdaad af van inkomensafhankelijkheid van de kinderbijslag.

Met voldoening hebben wij kennis genomen van de instemming die de leden van de V.V.D.-fractie uitspraken over het afzien van inkomensafhankelijkheid van kinderbijslagen (de marginale effecten vormen inderdaad eveneens een motief) en over het hogere draaipunt.

Ook de instemming van de leden van de D'66-fractie met het afzien van de inkomensafhankelijkheid van de kinderbijslag verheugt ons uiteraard.

De leden van de fractie van de P.P.R. verwijten ons een verandering waarbij de zwakke schouders een zwaardere en de sterkere schouders een lichtere last te dragen krijgen. Dit verwijt is, dunkt ons, onterecht. Met betrekking tot de eerste fase is juist meer rekening gehouden met de zwakke schouders. In de tweede fase geldt voor iedereen een gelijk uitstel van inkomenstoeneming. Bij eventuele compensaties zouden ook in de tweede fase, indien men deze apart beziet, de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen.

Anders dan de leden van de P.P.R.-fractie kennelijk doen, hechten wij aan het tot uitdrukking komen van het draagkrachtbeginsel in de horizontale tariefstructuur van de loon- en inkomstenbelasting. Zoals eerder gezegd beschouwen wij de belastingvrijdom van de kinderbijslag – welke vrijdom geen inkomen verschaft, doch alleen voorkomt dat de kinderbijslag voor een kleiner of groter deel aan belastingbetaling moet worden besteed – als een onderdeel van die tariefstructuur. Ingeval de inkomenshoogte een rol zou gaan spelen voor de omvang van die belastingvrijdom, zou naar onze mening voor de gezinnen met kinderen naast de algemene progressie van de huidige tariefstructuur nog een tweede progressie in de verschuldigde belasting worden gebracht. Voor een dergelijke extra progressie is geen plaats in het kader van de loon- en inkomstenbelasting.

De leden van de P.P.R.-fractie menen dat aantasting van de inkomens in de middengroepen niet in principe verbonden is met inkomensafhankelijke kinderbijslagen. Dat is op zich zelf juist. Zodra men echter daarbij stelt dat het invoeren van inkomensafhankelijkheid van kinderbijslagen een groot bedrag aan besparingen moet opleveren, is aantasting van de middeninkomens onvermijdelijk.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de fractie van de S.G.P. en het lid van de fractie van DS'70 betreffende de marginale druk mogen wij verwijzen naar een eerder gegeven antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de V.V.D. Wij doelden niet, zoals de leden van de fractie van de S.G.P. menen, op de marginale druk, toen wij in de memorie van antwoord stelden «dat de invoering van een dergelijk systeem bijzonder gecompliceerd is», doch o.m. op de omstandigheid dat voor elke uitkeringsgerechtigde het desbetreffende inkomen zou moeten worden vastgesteld. De studie van het C.P.B. waarnaar deze leden vragen, is bijna afgerond en zal binnenkort worden gepubliceerd.

In antwoord op de vraag van het lid van de fractie van DS'70 over de ervaringen ten aanzien van een inkomensgrens in de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) in het begin van de zestiger jaren merken wij op dat deze minder gunstig zijn geweest. Deze grens werd dan ook korte tijd na invoering van de AKW afgeschaft.

**Het uitstel van meervoudige kinderbijslag voor oudere kinderen[2]**

Alvorens direct in te gaan op vragen en opmerkingen van de onderscheidene fracties willen wij een aantal prealabele opmerkingen maken.

Ombuigingen op het gebied van de sociale zekerheid doen altijd ergens pijn en dat geldt ook voor ombuigingen in de sfeer van de kinderbijslag en

[2] Abusievelijk is in de memorie van antwoord een bedrag aan besparingen genoemd van f 170 mln. (voor 1979). Dit moet zijn f 130 mln.

kinderaftrek. Het blijft een wikken en wegen om de nadelen zo gering mogelijk te doen zijn en zo veel en zo billijk mogelijk te spreiden. Niettemin blijven aan elke maatregel nadelen kleven. Ware dat niet het geval, de ombuigingsoperatie zou een betrekkelijk eenvoudige zaak zijn.

In een zorgvuldig afwegingsproces, waarbij verscheidene mogelijkheden in overweging zijn genomen heeft de Regering ten slotte gekozen voor uitstel van het eventuele recht op tweevoudige kinderbijslag voor 16- en 17-jarigen en uitstel van een eventueel recht op drievoudige kinderbijslag voor 16- en 17-jarigen waarvoor gedurende dit uitstel een recht op tweevoudige kinderbijslag in de plaats treedt. Daarbij gaat het niet om een inkomensvermindering, doch om een uitstel van inkomenstoeneming gedurende twee jaar.

Een *verwachte* inkomenstoeneming wordt niet op het *verwachte* tijdstip gehonoreerd. Daarmee blijft het voor de betrokkenen een weinig aantrekkelijke maatregel, doch de maatregel is aanzienlijk minder onaantrekkelijk, dan het geval zou zijn bij een directe inkomensvermindering. Overigens is het zo, dat de *verwachting* van een inkomenstoeneming minder reëel is, naarmate de leeftijd van de kinderen verder beneden de 16-jarige leeftijd ligt. Ouders van bij voorbeeld 10-jarige kinderen zullen in het algemeen de tweevoudige kinderbijslag nog niet in hun verwachtingspatroon hebben opgenomen. De maatregel heeft betrekking op een breed draagvlak. Bij vluchtige kennisneming van het voorstel lijkt het wellicht dat de voorgestelde maatregel een betrekkelijk kleine groep treft, nl. de ouders met kinderen van 16 en 17 jaar. Dit is echter een misvatting. De maatregel heeft immers betrekking op alle gezinnen, die kinderen hebben welke geboren zijn na 1 januari 1963. Te eniger tijd gaan deze kinderen behoren tot de groep 16- en 17-jarigen. Dit dient ons inziens ook in overweging te worden genomen, indien men de maatregel vergelijkt met mogelijke alternatieven, zoals bij voorbeeld bevriezing van kinderbijslag. Bij een dergelijke vergelijking zou het uitstel van inkomenstoeneming gedurende twee jaar redelijkerwijs moeten worden afgezet tegen de inkomenseffecten van bevriezing over een veel langere periode.

In de memorie van antwoord wezen wij er reeds op dat de maatregel de billijkheid bevordert in die zin, dat zij het onderscheid tussen 12- tot 16-jarige kinderen en 16- en 17-jarige kinderen opheft. Ten slotte worden de lonen, en daarmee de arbeidskosten, niet automatisch beïnvloed door de maatregel. Dit achten wij van groot belang. Het beperken van de arbeidskosten vormt immers een fundamenteel element in het totaal van de ombuigingsoperatie. Het nemen van maatregelen, die automatisch leiden tot loonsverhoging, zou betekenen, dat het paard achter de wagen zou worden gespannen.

Bij het afwegingsproces waarvan wij spraken hebben de onderwijskansen voor 16- en 17-jarigen een essentiële rol gespeeld. Het moge dan zo zijn dat elke ombuigingsmaatregel onvermijdelijk nadelen heeft, indien de onderwijskansen in geding zijn is grote zorgvuldigheid geboden. Het spreekt dan ook vanzelf dat zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat de voorgestelde maatregel leidt tot beperking van onderwijskansen. Het verbaast ons geenszins dat de leden van *alle* fracties in meer of mindere mate vrezen, dat de voorgestelde maatregel een financiële drempel zal opwerpen tot het volgen van onderwijs.

In de naoorlogse jaren is de deelname aan het secundaire onderwijs bijzonder sterk toegenomen als gevolg van een aantal factoren. De beschikbaarheid van scholen bevorderde uiteraard de deelname aan het onderwijs. Essentieel is de houding van de ouders tegenover onderwijs van hun kinderen, een houding die op zijn beurt weer bepaald wordt door de eigen ontwikkeling, of juist door de eigen gemiste kansen. Voorts is het aannemelijk dat grotere deelname aan het onderwijs weer grotere deelname oproept: het volgen van secundair onderwijs wordt getrokken uit de sfeer van bevoorrechte groepen en wordt een meer algemeen goed. Het is voorts niet onwaarschijnlijk, dat het euvel van de jeugdwerkloosheid de deelname aan het secundair onderwijs heeft bevorderd. Daarnaast is de algemene welvaartsstijging ongetwijfeld een voorwaarde geweest die het secundair onderwijs een grote vlucht heeft doen nemen. Deel van die welvaart is het kinderbij-

slagstelsel, waarvan de tweevoudige kinderbijslag voor 16- en 17-jarigen een onderdeel vormt. Duidelijk is dat een groot aantal factoren gezamenlijk de deelname aan het onderwijs bevordert, even duidelijk is dat de mate waarin elk der factoren daartoe bijdraagt niet is vast te stellen. Dit geldt ook voor een onderdeel als de tweevoudige kinderbijslag voor 16- en 17-jarigen. Bekijkt men de onderwijsstatistieken, dan blijkt dat er na de invoering van die tweevoudige kinderbijslag in 1963 geen versnelling is opgetreden in de toeneming van de deelname aan het secundair onderwijs. Dit «bewijst» overigens niet dat die invoering geen invloed heeft gehad, doch slechts dat die invloed en de mate daarvan moeilijk is aan te tonen. Dit neemt niet weg – de Regering wenst daarover niet de minste onduidelijkheid te laten bestaan – dat ten aanzien van een mogelijke aantasting van onderwijskansen de grootste zorgvuldigheid is geboden. Wij hebben dan ook zeer uitdrukkelijk de mogelijkheid opengelaten tot «compensatie voor bepaalde categorieën». Hieromtrent zullen zo nodig voorstellen worden gedaan, met inachtneming van de eisen die het totale ombuigingspakket stelt.

De leden van de P.v.d.A.-fractie wijzen het voorstel af uit een oogpunt van inkomensbeleid en onderwijspolitiek en hopen dat de Regering na ontvangst van het SER-advies van de dwalingen haars weegs terugkeert. In het voorgaande hebben wij betoogd, waarom er geen sprake is van «dwalingen haars weegs».

De leden van de fractie van het C.D.A. maken een aantal opmerkingen betreffende de inkomens- en onderwijsaspecten van de maatregel. In het voorgaande betoog gingen wij op vele van die opmerkingen – impliciet – reeds in. Voor de opmerkingen waarvoor dat niet geldt delen wij het volgende mede.

Deze leden stellen, dat, zij het gespreid in de jaren, de maatregel veelvuldiger de gezinnen of verzorgers van meerdere kinderen treft, dan hen die minder of slechts één kind te verzorgen hebben. Dat is juist. Dit is inherent aan de maatregel en de motivering die wij voor de maatregel gaven is op elk kind van toepassing.

Deze leden stellen dat het waar moge zijn, dat het bereiken van de 16-jarige leeftijd niet zonder meer gerelateerd kan worden aan hogere studiekosten, maar dat de verdubbeling van de kinderbijslag op die leeftijd stellig ook moet worden bezien vanuit de gedachte dat in de leeftijdsfase na het basisonderwijs de totale onderhoudskosten duidelijk een stijgende lijn vertonen. Ongetwijfeld hebben deze leden gelijk als zij stellen dat de onderhavige verdubbeling van kinderbijslag als een groot goed wordt ervaren en dat de maatregel velen niet ongevoelig zal treffen. Ook wij hebben op dit laatste in onze algemene beschouwing gewezen. Dit neemt niet weg dat wij – alles overwegende – deze maatregel een van de minst onaantrekkelijke alternatieven vinden.

De leden van de C.D.A.-fractie stellen een aantal vragen met betrekking tot de invalide kinderen. Zij vragen in hoeverre deze groep samenvalt met de studerende kinderen. Hoe groot is de groep, die geen onderwijs volgt en thuis verblijft?

Voor alle duidelijkheid zouden wij willen stellen dat voor uitwonende invalide kinderen van 0–18 jaar eventueel een recht bestaat op tweevoudige kinderbijslag (dus voor de 16- en 17-jarigen *niet* op drievoudige kinderbijslag) en dat dit recht voor deze categorie niet wordt aangetast. Vele van de thuiswonende invalide kinderen volgen onderwijs. Hun ouders worden door de maatregel getroffen niet omdat zij een invalide kind hebben, doch omdat zij een studerend kind hebben. De groep thuiswonende niet studerende invalide kinderen is bijzonder klein. Het gaat hierbij om ca. 500 kinderen.

Naar aanleiding van een desbetreffende opmerking van deze leden menen wij dat de extra-kosten – voor zover aanwezig – voor deze categorie kinderen geheel of vrijwel geheel kunnen worden opgevangen door de voorzieningen in de AAW[3], ziektekostenregelingen en de buitengewone-lastenregeling in de inkomensbelasting. Ten tijde van de invoering van de tweevoudige kin-

[3] Kunst- en hulpmiddelen, bijzondere vervoersvoorzieningen, dieetkosten, extra kleding, extra bewassing etc.

derbijslag voor 16- en 17-jarige invalide kinderen bestond een aantal van deze belangrijke voorzieningen nog niet (Bij voorbeeld de AWBZ en de AAW). Een onderwijsdrempel, reden voor eventuele compensaties, speelt hier geen rol.

Wij menen met de leden van de C.D.A.-fractie dat er een grondige discussie nodig is over het verband tussen deze maatregel en de onderwijskansen. Wij menen dat wij met onze algemene beschouwing ter zake daartoe een bijdrage hebben geleverd. Wij hebben niet de indruk, dat de cesuur tussen onderbouw en bovenbouw bij h.a.v.o. en v.w.o. hierbij een belangrijke rol speelt.

De door deze leden gesignaleerde omstandigheid dat ca. 16 jaar de leeftijd is waarop kinderen staan aan het eind van hun opleiding in het lager beroepsonderwijs en het m.a.v.o., lijkt ons veel belangrijker. Hier kunnen ook mogelijke arbeidsinkomsten een rol spelen, zoals deze leden opmerken. Dit geldt dan in het bijzonder voor de lagere inkomensgroepen. Het gaat daarbij echter om een deel van 16- en 17-jarigen. Het geheel afwegende meent de Regering de maatregel toch te moeten nemen. Wel – en daarover mag geen misverstand bestaan – hebben wij, sprekende over eventuele compensaties, vooral aan deze categorieën gedacht. In dit verband hebben wij dan ook niet zozeer gedacht in termen van alternatieven, ook niet in de adviesaanvrage aan de SER.

In antwoord op een opmerking van deze leden, delen wij mee dat het advies van de SER naar onze indruk eind juni zal verschijnen, zodat bij de parlementaire behandeling van het wetsontwerp 2de fase dit advies in de beschouwingen kan worden betrokken.

De leden van de fractie van de V.V.D. maken enige kritische opmerkingen, waarop wij in onze algemene beschouwing impliciet reeds goeddeels zijn ingegaan. Het bedrag van f 820 mln. – dit in antwoord op een expliciete vraag van deze leden – kan niet als ruim geraamd worden beschouwd. De totale ombuigingsoperatie zal een antwoord moeten geven op de vraag naar de ruimte voor eventuele compensaties.

De leden van de fractie van D'66 vergissen zich indien zij stellen dat de sterke verhoging van het draaipunt geleid heeft tot de thans voorgestelde tweede fase. De verhoging van het draaipunt heeft in 1981 namelijk geen invloed op de mate van ombuiging. De thans voorgestelde tweede fase is een «redelijk alternatief» voor de voorstellen tot inkomensafhankelijke kinderbijslagen als verwoord in de nota over het te voeren beleid ter zake van de collectieve voorzieningen en de werkgelegenheid. Wij bestrijden dat de ombuigingen «op een vrij willekeurige categorie worden afgewenteld». Wij mogen, dit ook in antwoord op vragen van de leden van de S.G.P.-fractie, in dit verband verwijzen naar datgene wat wij eerder gezegd hebben over de compensaties.

Wij hopen, dat de beschouwingen die wij ter zake van het uitstel van inkomenstoeneming in het voorgaande gaven de leden van de P.P.R.-fractie meer aanspreken. Met betrekking tot de ontwikkelingsfase van 16-jarigen gaven wij in het voorgaande een – naar ons oordeel genuanceerd – betoog. De relatie werkende en studerende jongeren is in de memorie van toelichting op het wetsontwerp AKW niet aan de orde geweest en wij voelen er niet voor dit achteraf te gaan interpreteren. Het valt voorts niet te voorspellen of eventuele gevolgen van de voorgestelde maatregel voor meisjes ernstiger zijn dan voor jongens. Specifiek onderzoek naar de effecten van deze maatregel op de onderwijsdeelname is niet verricht.

Zoals eerder gezegd zijn wij, na zorgvuldige overweging en afweging van voor- en nadelen tot dit voorstel gekomen. Uit onze algemene beschouwing moge blijken dat wij de relatie arbeidsmarkt/onderwijsdeelneming bepaald anders zien dan de leden van de fractie van de P.P.R. Wij weigeren te geloven dat – uitzonderingen daargelaten – jongeren afzien van onderwijsdeelname, omdat zij een werkloosheidsuitkering kunnen krijgen.

Voor wat betreft de vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de C.P.N., mogen wij verwijzen naar onze algemene beschouwing met betrekking tot de tweede fase.

Hoewel in het kader van de inkomenspolitiek het life-time income steeds weer een belangrijk discussiepunt is, gaat het ons toch bepaald te ver om – zoals het lid van de fractie van DS'70 doet – een relatie te leggen tussen deze maatregel en het life-time income. Voorts wordt opgemerkt, dat de maatregel besparingen oplevert voor de collectieve sector.

In de memorie van toelichting op het desbetreffende wetsontwerp zal nader aandacht worden besteed aan de vrijkomende middelen. Ten slotte zij – in antwoord op een vraag van dit lid – opgemerkt dat het hier gaat om een eenmalige doch permanent werkende maatregel.

De opmerking – die het lid van DS'70 citeert – had niet op de tweede fase betrekking. Met betrekking tot de tweede fase zijn wij – uiteraard – uitgebreid ingegaan op onderwijsaspecten.

**Compenserende maatregelen voor bepaalde categorieën**

De leden van de C.D.A.-fractie gaan vrij uitvoerig in op eventuele compenserende maatregelen. Gezien hetgeen wij in het voorgaande daarover hebben gezegd menen wij er begrip voor te mogen vragen dat wij hierop thans niet gedetailleerd in kunnen gaan. Wij zouden er derhalve mee willen volstaan te stellen, dat men inderdaad kan denken aan compensaties middels wijziging van de schoolgeldregeling en de regeling tegemoetkoming studiekosten. Uiteraard zou het hierbij – zoals deze leden stellen – vooral om de lagere inkomensgroepen moeten gaan. Afschaffing van de schoolgeldplicht voor kinderen jonger dan 18 jaar zou, dit in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de V.V.D., denkbaar zijn. Een dergelijke maatregel is echter niet in het bijzonder gericht op de lagere inkomensgroepen.

Deze leden veronderstellen dat bij herziening van de regeling tegemoetkoming studiekosten zich in versterkte mate het probleem zal voordoen dat alsdan eventueel verhoogde tegemoetkomingen aan de ouders in belangrijke mate worden afgeroomd door belasting- en premieheffing. Zij herinneren daarbij aan ter zake dit probleem gestelde schriftelijke vragen d.d. 14 april 1977.

Wij merken dienaangaande op dat inzake de belasting- en premieheffing van de bedoelde tegemoetkomingen nog steeds naar een passende oplossing wordt gezocht. Wij hopen dat in ieder geval bij een eventuele herziening van de regeling tegemoetkoming studiekosten een dergelijke oplossing voorhanden is.

Ook de leden van de fractie van de P.P.R. zouden wij willen verwijzen naar hetgeen wij in het voorgaande hebben gezegd over compensaties.

**Alternatieve maatregelen**

Met als uitgangspunt dat de vereiste besparingen binnen de kinderregelingen per saldo niet wezenlijk worden aangetast, vroegen de leden van de fractie van het C.D.A. zich af of het niet alsnog bijzonder gewenst zou zijn aan de door de Regering voorgestelde tweede fase ten dele een andere inhoud te geven. Op deze wijze zou dan bereikt kunnen worden, dat de door de Regering voorgestelde tweede fase geleidelijk wordt ingevoerd.

Wij zijn er deze leden zeer erkentelijk voor, dat zij er in grote mate blijk van geven bereid te zijn mee te denken aan mogelijke alternatieven. In aansluiting op de in het voorlopig verslag aangegeven alternatieven, wordt thans door deze leden een vijftal aanvullende suggesties gedaan, waarop wij hierna zullen ingaan.

Zoals wij in de memorie van antwoord reeds meedeelden zijn wij bij de diverse berekeningen uitgegaan van de Sociale Meerjarenramingen 1978 (opgesteld in september 1977). Voor zover in verband met de aanvullende suggesties cijfers worden gegeven is ook daarbij hetzelfde uitgangspunt gehanteerd. Het laat zich aanzien dat de nominale stijging in deze ramingen te hoog is. Dit betekent, dat de geraamde budgettaire effecten in het bijzonder ten aanzien van de alternatieven die bevriezing inhouden, aanzienlijk lager kunnen zijn.

*Eerste aanvullende suggesties:* bevriezing (eventueel tijdelijk) van de kinderbijslag voor het tweede kind, gecombineerd met een gedeeltelijke verschuiving van de verdubbeling en verdrievoudiging naar de 18-jarige leeftijd. De besparing, die voortvloeit uit de bevriezing van de kinderbijslag voor het tweede kind zou in deze gedachtengang benut dienen te worden om de verschuiving van de verdubbeling, respectievelijk verdrievoudiging naar de 18-jarige leeftijd te faseren, te mitigeren of te beperken tot de leeftijd van 17 jaar.

In de memorie van antwoord hebben wij reeds aangegeven welke onze bezwaren zijn tegen een bevriezing van kinderbijslagen. Hieraan zouden wij nog het volgende willen toevoegen. Bij de loonvorming in Nederland spelen mutaties in het reëel vrij beschikbaar inkomen van een modale werknemer met twee kinderen een belangrijke rol. De berekening daarvan beoogt door middel van een enkel cijfer een beeld te geven van de reële inkomensmutaties zoals die worden ervaren door het merendeel van de werknemers. Bij de berekening van dit reëel vrij beschikbaar inkomen worden de mutaties in de kinderbijslag voor het eerste en tweede kind betrokken. Deze mutaties beïnvloeden als het ware automatisch de loonvorming. Van een maatregel als bevriezing van kinderbijslag voor het tweede kind mag derhalve een opwaartse druk op de loonkosten verwacht worden. Aangezien één van de meest wezenlijke oogmerken van de ombuigingsoperatie is de arbeidskosten te beperken, zijn wij van mening dat niet tot bevriezing van kinderbijslagen zou moeten worden overgegaan.

Niettemin willen wij over de door deze leden geopperde mogelijkheden om de tweede fase gefaseerd in te voeren of te mitigeren opmerken dat wij de mogelijkheid en wenselijkheid van fasering zouden willen betrekken bij de verkenningen rondom de vraag of en zo ja in welke mate en op welke wijze compenserende maatregelen moeten worden getroffen. Nogmaals zij echter herhaald, dat naar onze wijze van zien eventuele compensaties bezien dienen te worden in het licht van de eisen, die de totale ombuigingsoperatie stelt.

Met de door deze leden genoemde mogelijkheid om de leeftijdsgrens voor verdubbeling, respectievelijk verdrievoudiging niet te verschuiven naar 18 jaar, maar naar 17 jaar, hebben wij moeite. Wij menen namelijk, dat aan de leeftijdsgrens van 17 jaar dezelfde bezwaren kleven als aan de leeftijdsgrens van 16 jaar.

**De inkomenseffecten in 1978 (in procenten van het belastbaar inkomen minus belasting) van een bevriezing van de kinderbijslag voor het tweede kind op het niveau van 1977 alsmede de besparingen als gevolg van deze bevriezing**
(in mln. guldens)

| Bruto inkomen | Effect voor gezinnen met twee of meer kinderen |
|---|---|
| f 21 750 (min) | – 0,7 |
| f 29 900 (mod) | – 0,5 |
| f 40 000 | – 0,4 |
| f 50 000 | – 0,35 |
| f 70 000 | – 0,25 |

Het jaarlijks effect van de bevriezing zal in de jaren 1979 en volgende in dezelfde orde van grootte liggen. Deze jaarlijkse effecten cumuleren.

**Besparingen** (in mln. guldens)

| | 1979 | 1980 | 1981 |
|---|---|---|---|
| Bevriezing kinderbijslag tweede kind | 180 | 380 | 605 |

*Tweede aanvullende suggestie:* het verlenen van een toeslag van f 178,88 aan alle kinderen, in plaats van alleen een toeslag aan eerste, tweede en derde kinderen van respectievelijk f 347,52, f 178,88 en f 178,56. Deze suggestie is ingegeven door de toenemende financiële druk op het gezin naarmate het aantal kinderen stijgt, waardoor de grote gezinnen meer nadelen ondervinden van de tweede fase dan de kleinere gezinnen.

Hoewel niet ontkend kan worden, dat door deze suggestie de «pijn» voor grotere gezinnen enigermate wordt verzacht, achten wij de bezwaren die aan deze suggestie kleven te groot. In de eerste plaats betekent deze suggestie, dat *alle* gezinnen met minder dan vier kinderen (ook zij die een inkomen hebben beneden het draaipunt) er door de integratie van kinderbijslag en kinderaftrek op achteruit gaan. Niet uit het oog mag ook worden verloren, dat de opslag op de kinderbijslag voor het eerste kind, in verhouding met die voor het tweede en derde kind zo groot is ten gevolge van de sinds 1 januari 1973 bestaande bevriezing van de kinderbijslag voor het eerste kind. Wij vermogen niet in te zien waarom, in strijd met het draagkrachtbeginsel, nu juist alleen de gezinnen met minder dan vier kinderen de wegvallende kinderaftrek voor het eerste kind niet gecompenseerd mogen krijgen op basis van een draaipuntinkomen van f 40 000. De verschuiving zou ook tot gevolg hebben, dat zelfstandigen met 4 en meer kinderen hiervan profiteren, terwijl overigens de integratie met betrekking tot de eerste twee kinderen aan hen voorbijgaat. Hier komt nog bij, dat de voorgestelde verschuiving van een deel van de opslag van het eerste kind naar vierde en volgende kinderen in bepaalde gevallen een overcompensatie met zich brengt. In dit verband dient onder meer gedacht te worden aan gezinnen, die kinderen hebben welke op of vóór 1 januari 1963 zijn geboren en voor wie de meervoudige kinderbijslag een vierde of volgend kind betreft. Er is geen reden om voor deze kinderen een deel van de opslag voor het eerste kind toe te kennen. Met betrekking tot de inkomenseffecten bestaan tussen de eerste en de tweede fase soms een vrij direct verband, soms een verwijderd verband en soms helemaal geen verband. Dit maakt het uitermate moeilijk om compensaties voor de tweede fase in de eerste fase te zoeken. In verband met deze vele verschillende casusposities, die geen van allen representatief zijn voor het geheel, zijn de inkomenseffecten van een verschuiving, in relatie met de tweede fase, niet te geven.

*Derde aanvullende suggestie*: aanpassen van de kinderbijslagen aan de prijsindex of de gemengde index met het oogmerk daarmee mitigaties aan te brengen in het regeringsvoorstel met betrekking tot de tweede fase.

Deze suggestie vertoont overeenkomsten met de eerste aanvullende suggestie van deze leden. In essentie zijn onze bezwaren tegen deze suggestie dan ook gelijk aan die welke wij tegen de eerste suggestie aanvoerden, zij het dan door het meer geleidelijke karakter van prijsindexering en gemengde indexering de effecten die ten grondslag liggen aan deze bezwaren in de tijd meer gespreid worden. Hier staat dan echter ook tegenover dat de besparingen, die in geval van prijsindexering en gemengde indexering optreden, aanmerkelijk geringer zijn, dan die bij bevriezing.

**Besparingen** (in mln. guldens)

| | 1979 | 1981 |
|---|---|---|
| Prijsindexering | 80 | 300 |
| Gemengde indexering | 40 | 150 |

*Vierde aanvullende suggestie*: lagere kinderbijslag voor kinderen van 0 tot bij voorbeeld 2 of 3 jaar, gecombineerd met een verhoging (ten opzichte van ons voorstel) van de kinderbijslag voor 16- en 17-jarigen.

De leden van de fractie van het C.D.A. vragen of met een systeem waarin voor kinderen in de leeftijdscategorie van 0 jaar tot bij voorbeeld 2 of 3 jaar een lagere bijslag wordt gegeven dan voor oudere kinderen de problemen ten aanzien van de rangorde, zoals wij die in de memorie van antwoord schetsten, kunnen worden ondervangen. De gedachten van deze leden gaan in dit verband uit naar een bijslag ter grootte van 50 of 75 procent van de huidige bedragen voor de jongste kinderen.

Wij merken hierover het volgende op. De bezwaren, die wij in de memorie van antwoord naar voren brachten, worden door deze suggestie naar onze mening niet weggenomen. Het verlangen van kinderbijslagen voor jongste kinderen is – hoe men het ook wendt of keert – een (eerste stap op weg naar) differentiatie naar leeftijd. Een differentiatie naar leeftijd kan – naar onze overtuiging – slechts stoelen op de zogenaamde kosten-per-kind-theorie. Deze benaderingswijze ligt niet aan de huidige kinderbijslagwetgeving ten grondslag. Een kostentheorie zonder meer leidt namelijk ook tot een negatieve differentiatie naar rangorde. Ons huidig stelsel staat hier haaks op. De positieve differentiatie vloeit logisch voort uit de twee aan ons kinderbijslagstelsel ten grondslag liggende uitgangspunten: aan de ene kant geen volledige vergoeding van de kosten van een kind, aan de andere kant geen daling van de welvaart van een gezin met kinderen beneden een bepaald percentage van de welvaart van een gezin zonder kinderen met een zelfde basisinkomen. Sleutelen aan het huidige rangordestelsel kan naar ons inzicht dan ook niet plaatsvinden zonder de beginselen waarop ons kinderbijslagstelsel berust, nader in overweging te nemen. Zoals gezegd menen wij, dat een differentiatie naar leeftijd zeer nauw verweven is met de kostentheorie. Naar onze mening berust een systeem waarin een differentiatie naar leeftijd en een positieve differentiatie naar rangorde zijn samengevoegd, op twee verschillende gedachten. Wanneer dan ook nog een differentiatie naar leeftijd zich zou beperken tot twee groepen, namelijk 0–3-jarigen en 3–18 jarigen, dan wordt aan het systeem andermaal een inconsistentie toegevoegd. Aangenomen mag namelijk worden, dat de kostenverschillen tussen kinderen die het basisonderwijs volgen en zij die het secundair onderwijs volgen, minstens zo groot zijn als tussen de jongste kinderen en de kinderen die het basisonderwijs volgen. Voorts dient bij deze aanvullende suggestie te worden bedacht dat in het bijzonder in gezinnen met zeer jonge kinderen een terugval in inkomen kan optreden door de permanente aanwezigheid van één van de ouders in het gezin.

Het inbrengen van een differentiatie naar leeftijd kan naar onze mening gezien het vorenstaande bezwaarlijk gedeeltelijk geschieden. Met deze constatering komen wij weer terug bij de vraag of een «stukje kostentheorie» ingebouwd kan worden in een systeem dat hier niet van uitgaat, sterker nog, dat juist – door de combinatie van uitgangspunten – door het tegenovergestelde wordt gekenmerkt. Wij menen dat een studie met betrekking tot een differentiatie naar leeftijd gewenst is, doch dat niet in het kader van de ombuigingsoperatie het invoeren van een differentiatie naar leeftijd zou moeten worden overwogen.

**Besparingen als gevolg van verlaging van kinderbijslag voor kinderen geboren na 1 januari 1979**

| | Verlaging tot 50% | | | | Verlaging tot 75% | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 |
| 0- en 1-jarigen | 35 | 145 | 225 | 240 | 18 | 73 | 113 | 120 |
| 0-, 1- en 2-jarigen | 35 | 145 | 265 | 355 | 18 | 73 | 133 | 178 |

*Vijfde aanvullende suggestie*: terugbrengen van de leeftijdsgrens van 27 jaar ten einde de voorstellen met betrekking tot de tweede fase te mitigeren.

Thans bestaat er een mogelijkheid van kinderbijslag voor studerenden tot 27 jaar. Alleen een vrij drastische verlaging van deze grens zou kunnen leiden tot substantiële besparingen. Het ramen van de mogelijke besparingen van een dergelijke maatregel is – door gebrek aan gedetailleerde gegevens – slechts op zeer globale wijze mogelijk. Naar schatting zou op jaarbasis een *bruto*-besparing worden verkregen van maximaal 124 à 150 mln. in 1981, indien de grens van 27 jaar zou worden verlaagd tot 24 jaar. Met nadruk zij gewezen op het bruto-karakter van deze besparingen. Een niet onbelangrijk deel ervan zou namelijk weglekken door een verminderde belastingopbrengst in verband met het alsdan aftrekbaar zijn van de onderhouds- en studiekosten via de buitengewone-lastenregeling.

De leden van de fractie van V.V.D. zijn van mening, dat het nog steeds het overwegen waard is de kinderbijslag voor het tweede kind te bevriezen. Ook zouden deze leden aanpassing van kinderbijslagen aan de prijsindex niet willen uitsluiten.

Onze bezwaren tegen bevriezing en een andere wijze van indexering hebben wij reeds eerder in deze nota in antwoord op vragen van de leden van de C.D.A.-fractie uiteengezet. Wij menen in dit verband naar deze antwoorden te mogen verwijzen, eraan toevoegend dat een andere wijze van indexering *op korte termijn* bezien wellicht de minst ingrijpende beleidsombuiging in de kinderbijslagsector mag zijn, doch dat dit op wat langere termijn zeker niet het geval is. In de memorie van antwoord hebben wij op blz. 16 aangegeven, dat bij de berekeningen van de besparingen volgens een aantal alternatieven geen rekening is gehouden met de restant-kinderaftrek. De leden van de fractie van de V.V.D. zien niet de ratio van onze opmerking, omdat het kabinet de kinderaftrek in de eerste fase afgeschaft wenst te zien. Dat bij de huidige wetgeving de restant-kinderaftrek automatisch wordt verhoogd wanneer tot relatieve verlaging van kinderbijslag wordt overgegaan, is echter voor een vergelijking van de resultaten wel degelijk van belang gezien de omstandigheid, dat de alternatieven ook op de eerste fase van de herstructurering betrekking hadden. In geval kinderbijslag en kinderaftrek niet worden geïntegreerd, leidt een maatregel als bevriezing tot een verlies aan ombuigingen van ca. 35 à 40%. Indien deze leden evenwel bevriezing c.q. prijsindexering *na* de eerste fase beogen, spelen automatische effecten op de kinderaftrek geen rol meer, doch nog wel de automatische effecten op de lonen.

Deze leden vragen voorts hoe wij staan tegenover de gedachte nu reeds een aanvang te maken met een differentiatie naar leeftijd, zodanig, dat de bijslag voor 0- en 1-jarigen op 50% en de bijslag van 16- en 17-jarigen op 150% wordt vastgesteld in plaats van verlegging van de grens voor meervoudige kinderbijslagen voor thuiswonenden naar 18 jaar. Voor een antwoord op deze vraag menen wij te mogen volstaan met verwijzing naar ons antwoord op de «vierde aanvullende suggestie» van de leden van de C.D.A.-fractie.

Wanneer wij de vraagstelling van de leden van de fractie van D'66 goed begrijpen, zouden deze leden geleidelijk het draaipunt van f 40 000 willen verleggen naar het modaal inkomen. Wij zien niet goed in op welke wijze dit zou kunnen geschieden. Het verband, dat deze leden leggen met het buiten werking stellen van het indexeringsmechanisme ontgaat ons.

Eerder in deze nota hebben wij reeds aangegeven – dit in antwoord op vragen van de leden van de fractie van de S.G.P. – dat niet tot bevriezing van kinderbijslag zou moeten worden besloten, onder meer niet vanwege de automatische invloed, die hiervan op de loonvorming uitgaat. Wij zouden niet willen uitsluiten, dat het hierbedoelde mechanisme ook in omgekeerde zin werkt. In het verlengde hiervan menen wij dan ook, dat het voorgestelde opslagsysteem op de kinderbijslag op gunstige wijze de uitgaven van de collectieve sector kan beïnvloeden.

## DE DERDE FASE

Niet uit het oogpunt van ombuigingsbeleid, doch uit het oogpunt van harmonisering en vereenvoudiging van kinderregelingen menen wij dat de derde fase de belangrijkste fase is van de thans voorgestelde maatregelen tot herstructurering. Wij hebben er dan ook met voldoening kennis van genomen, dat de leden van de fractie van het C.D.A. hieraan grote betekenis hechten en er de nadruk op leggen, dat deze fase zo spoedig mogelijk de andere dient te volgen. Zien wij het goed, dan zal deze derde fase een omvangrijke en ingrijpende vereenvoudigingsoperatie worden in een jarenlange ontwikkeling van ons sociale verzekeringsstelsel, waarin dit stelsel voortdurend – op grond overigens van vele waardevolle motieven – alleen maar ingewikkelder is geworden.

De derde fase is ook de meest gecompliceerde, niet alleen in technische zin, doch ook vanwege de sociale implicaties voor sommige groepen. De leden van de fractie van het C.D.A. wijzen in dit verband op de zelfstandigen, en de kleine zelfstandigen in het bijzonder. De complexiteit van deze derde fase (de weg naar eenvoud is ingewikkeld!) vereist nog grondige studie. Wij vragen er dan ook begrip voor dat wij in dit stadium slechts de grote lijnen van de derde fase hebben aangegeven en dat wij ons op onderdelen nog niet vast kunnen leggen. Eén ding moet naar onze mening wel vast staan: in naam van de eenvoud – hoe begerenswaard ook – mag geen onrechtvaardig systeem ontstaan.

De leden van de C.D.A.-fractie vragen voorts of uit de mededeling in de memorie van antwoord, dat deze derde fase zodanig moet worden gerealiseerd dat de gehele operatie (vrijwel) neutraal kan worden gefinancierd, moet worden afgeleid dat de bij de opheffing van de KKZ vrijkomende algemene middelen zullen worden aangewend om de hogere premielast te mitigeren. Dit zou dan alle zelfstandigen ten goede komen, waardoor nieuwe onevenwichtigheden ontstaan, aldus deze leden. Wij delen in dit verband mede dat de desbetreffende passage niet de conclusie inhoudt die deze leden daaruit hebben getrokken. Deze passage bedoelt met betrekking tot de financiering verschillende mogelijkheden open te laten en wel binnen het raam van vrijwel neutrale financiering van de *gehele* derde fase.

Deze leden vragen zich af of met de ontvouwde plannen de herstructurering voorshands is voltooid. Zij verwijzen daarbij naar een nieuw systeem van studiefinanciering. Gaat de Regering – zo vragen zij verder – daarbij uit van de gedachte, dat invoering van zulk een nieuw systeem met inachtneming van de dan uit het vervallen van aanspraken op kinderbijslagen vrijkomende middelen, zodanig dient te geschieden, dat ook die operatie vrijwel neutraal verloopt?

Met betrekking tot de voltooiing van de herstructurering mogen wij in de eerste plaats verwijzen naar hetgeen wij hebben gezegd in de paragraaf «De verdere toekomst» in de memorie van antwoord (blz. 7). In geval van invoering van een nieuw stelsel van studiefinanciering zullen de kinderbijslagen voor oudere kinderen verdwijnen. De daardoor vrijkomende middelen worden in dat geval overgeheveld naar de studiefinanciering. Omtrent de wijze waarop deze overheveling zal plaatsvinden zullen te zijner tijd voorstellen worden gedaan.

Wij onderschrijven de mening van deze leden dat de SER voldoende gelegenheid moet hebben voor een doordachte en evenwichtige meningsvorming met betrekking tot de derde fase. Zodra de studie betreffende de derde fase is afgerond zal een gerichte adviesaanvrage aan de SER worden gezonden. Ook wij menen, dat de invoeringsdatum (1 januari 1980) niet in gevaar mag komen.

De leden van de V.V.D.-fractie menen dat als gevolg van de eerste en tweede fase het kinderbijslagsysteem er niet eenvoudiger op wordt. Zij lichten dat toe aan hetgeen wij in de memorie van antwoord hebben gezegd met betrekking tot de indexering en verwijzen vervolgens naar de bestaande vier kinderbijslagregelingen. Deze situatie vraagt naar hun mening terecht om harmonisatie, maar, zo vragen zij, waarom zouden wij het zover laten komen?

Wij bestrijden met klem de opvatting, dat de eerste en tweede fase het kinderbijslagsysteem ingewikkelder maken in het bijzonder ten aanzien van de indexering. Datgene wat in de memorie van antwoord is gepresenteerd ten aanzien van de indexering is het resultaat van indexering bij *ongewijzigd beleid*. De situatie met betrekking tot de indexering *is* verward en onoverzichtelijk. Door invoering van de eerste fase wordt deze verwarde wijze van indexering slechts zichtbaar.

Voor wat betreft de opmerkingen en vragen van deze leden met betrekking tot de zelfstandigen mogen wij verwijzen, naar hetgeen wij eerder opmerkten in antwoord op vragen van de leden van de C.D.A.-fractie.

Het is – dit in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de V.V.D. – de bedoeling dat de harmonisatie betrekking zal hebben op de kinderbijslagen voor kinderen van alle leeftijden.

Wij zien in de derde fase van de herstructurering geen elementen die – in welk opzicht dan ook – afbreuk zouden kunnen doen aan een nieuw stelsel van studiefinanciering. Dat was bij voorbeeld wel het geval bij een stelsel van inkomensafhankelijke kinderbijslagen.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen zich af of door volledige integratie de achtergrond van de operatie op den duur niet verloren zou gaan. Zou dat er niet toe kunnen leiden dat de belastingdrukverhoging zou worden gevolgd door een premiedrukverhoging?

Wij menen, dat de achtergrond van de operatie op den duur inderdaad verloren zal gaan. De kinderaftrek blijft enkel bestaan in de vorm van belastingvrijdom van de kinderbijslagen en het begrip restantkinderaftrek verdwijnt. Het ligt ook bepaald niet in de bedoeling een deel van de kinderbijslag te blijven berekenen, alsof de restant-kinderaftrek nog zou bestaan. Hoewel zulks bepaald niet in ons voornemen ligt, kunnen wij ons voorstellen, dat in de toekomst zal worden besloten een groter deel van de kinderbijslagen uit premies te financieren (het omgekeerde is overigens ook denkbaar). Zou dit gebeuren dan leidt dit overigens niet tot – wat deze leden noemen – dubbele verzwaring van de collectieve lasten. Immers een dergelijke premieverhoging leidt tot vermindering van de rijksbijdrage en aldus tot de mogelijkheid van relatieve vermindering van de belastingdruk.

Met betrekking tot eventuele verdere herstructurering van de kinderbijslag mogen wij deze leden in de eerste plaats verwijzen naar hetgeen wij in de paragraaf «De verdere toekomst» in de memorie van antwoord (blz. 7) daarover hebben gezegd. Bij een nieuw stelsel van kinderbijslag, dat alleen van toepassing is op «nieuwe kinderen» zal men zich moeten realiseren, dat gedurende 18 jaar twee stelsels van kinderbijslag naast elkaar bestaan. Het is denkbaar dat in een nieuwe conceptie voor een kinderbijslagsysteem behoefte zal bestaan aan nieuw onderzoek op het gebied van gezinsbudgetten. De richting van een dergelijk onderzoek hangt echter af van de nieuwe conceptie. Bij wijze van voorbeeld: blijft men uitgaan van de huidige gezinswelvaartstheorie, dan ligt onderzoek naar budgetten van de werkelijk gezinsuitgaven voor de hand; wil men daarentegen uitgaan van de kostentheorie, dat wil zeggen van de noodzakelijke kosten van levensonderhoud, dan ligt onderzoek naar normatieve gezinsbudgetten – een bijzonder moeilijke materie overigens – meer voor de hand.

Met voldoening hebben wij kennis genomen van de instemming van de leden van de fractie van D'66 met onze voornemens de rechten van de zelfstandigen op kinderbijslag gelijk te trekken met die van werknemers.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de P.P.R.-fractie betreffende belastbare kinderbijslagen mogen wij verwijzen naar hetgeen wij hierover in het hoofdstuk «Fiscale aspecten» opmerkten. Wij onderschrijven niet de mening van deze leden, dat in de verdere toekomst het kinderbijslagsysteem gezien moet worden als een uitgangspunt voor het realiseren van een basisinkomen voor iedereen binnen een inkomenspolitiek stelsel waarin ook een maximuminkomen een rol speelt.

In antwoord op een desbetreffende vraag van het lid van de fractie van D.S.'70 delen wij mee dat het niet in ons voornemen ligt de indexering af te schaffen. Ongetwijfeld heeft het indexeren van uitkeringen ingevolge de sociale verzekeringen nadelen. Anderzijds is het indexeren van een verworvenheid, die een stuk rechtszekerheid schept.

## BIJZONDERE GROEPEN

### Alimentatieplichtigen

In antwoord op opmerkingen van leden van de C.D.A.-fractie, delen wij mede dat wij de maatregel, waarmee ook deze leden hun instemming betuigen, zien als een noodoplossing, geldend tot 1 januari 1980. Ook hiervoor zal bij realisering van de derde fase een definitieve oplossing moeten komen. In dit licht gezien doet het er – dachten wij – niet zoveel toe of in de alimentatievonnissen de opslagen, dan wel bedragen gelijk aan de opslagen niet als kinderbijslag worden beschouwd. Zouden de bedragen los van de kinderbijslag worden genoemd, dan zouden aftrekposten op de alimentatie plaats kunnen vinden, terwijl geen recht op kinderbijslag bestaat. In dit verband willen wij nog opmerken dat er op dit ogenblik geen beleidsvoornemens bestaan om tot betaling van kinderbijslag aan verzorgende ouders of aan verzorgers in het algemeen over te gaan. Wel zal bij het ontwerpen van één volksverzekering, de wetgeving moeten worden doorgelicht en sluiten wij niet uit dat er ook op dit punt aanleiding tot verandering kan zijn.

Wij hebben uiteraard met voldoening kennis genomen van de instemming van de leden van de V.V.D.-fractie en van de P.P.R.-fractie met de voorziening die wij ten behoeve van alimentatieplichtigen hebben getroffen.

In antwoord op een vraag van het lid van de fractie van DS'70 merken wij op, dat per 1 januari 1980 de situatie ontstaat waarin nog slechts plaats is voor één volksverzekering. De KWL en de op de KWL steunende KTO zullen derhalve dienen te worden ingetrokken. De KTO is inmiddels ook wat de bedragen betreft identiek aan de KWL. In de Centrale Commissie voor georganiseerd overleg in ambtenarenzaken zal de intrekking van de KTO aan de orde worden gesteld.

### Ouders/verzorgers met pleegkinderen

De leden behorend tot de fractie van het C.D.A. vestigden onze aandacht op een situatie waarin ouders/verzorgers met een of meer pleegkinderen wel aanspraak hebben op kinderaftrek en niet op kinderbijslag. Deze categorie zou door de voorgestelde maatregelen worden gedupeerd. Hierbij merken wij op, dat de bepalingen voor het recht op kinderbijslag en voor het recht op kinderaftrek ten aanzien van pleegkinderen gelijk zijn. Ons zijn dan ook geen gevallen bekend, waarin wel recht op kinderaftrek voor pleegkinderen zou bestaan en niet op kinderbijslag.

### Onvolledige gezinnen

De leden behorend tot de fractie van het C.D.A. vragen naar de mogelijkheid van een harmonisatie in de tariefstructuur van de loon- en inkomstenbelasting door het indelen in tariefgroep 4 van oudere alleenstaanden met kinderen. Te dier zake zij opgemerkt, dat het onderhavige wetsontwerp is geformuleerd als een tijdelijke maatregel. Daarin past een dergelijke structurele verandering dan ook niet. De door deze leden gedane suggestie zal naar onze mening wel kunnen worden betrokken bij de wetswijzigingen die in de derde fase van de herstructurering van de kinderbijslag en kinderaftrek aan de orde komen.

### Grensarbeiders

Het is ons niet duidelijk waarop de leden van de fractie van het C.D.A. doelen als zij zeggen dat het hun voorkomt dat de positie van de grensarbeiders die kindergeld genieten krachtens een buitenlandse wet, fiscaal toch niet bevredigend geregeld is. De in deze gevallen verleende kinderaftrek is gelijk aan die welke aan andere vergelijkbare belastingplichtigen hier te lande wordt verleend. Het verlenen van een vrijstelling voor Belgisch resp. Duits

kindergeld – waarvan de omvang afwijkt van die van de Nederlandse kinderbijslag – zou de grensarbeiders in een uitzonderingspositie plaatsen. Een dergelijke vrijstelling zou bovendien de wettelijke regeling van de loon- en inkomstenbelasting ingewikkelder maken.

## DIVERSE KWESTIES

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen of het niet logisch zou zijn met het oog op de inkomensverdeling en de beperktheid van de collectieve middelen ook de bejaardenaftrek te vervangen door verhoging van het algemene ouderdomspensioen.

In het kader van het ombuigingsbeleid zal de bejaardenaftrek in studie worden genomen. Wij merken hierbij op dat door de netto-netto-koppeling het doen verdwijnen van de bejaardenaftrek de AOW-uitkering automatisch verhoogt.

De leden van de fractie van D'66 vragen of de Regering bereid is ter wille van de vereenvoudiging van ons sociale zekerheidsstelsel de aparte premieheffing voor de kinderbijslagen af te schaffen door de vereiste heffingen op te nemen in de tabellen van de loon- en inkomstenbelasting en/of bedrijfsbelastingen. Wij menen dat deze vraag niet zonder meer kan worden beantwoord in verband met de wel bijzonder diep ingrijpende gevolgen die zijn verbonden aan een dergelijke wijziging. Deze suggestie zal nader kunnen worden bezien in het kader van de voorbereiding van de derde fase van de herstructurering.

De Minister van Sociale Zaken,
W. Albeda

De Minister van Financiën,
F. H. J. J. Andriessen

De Staatssecretaris van Sociale Zaken,
L. de Graaf

De Staatssecretaris van Financiën,
A. Nooteboom